

L'OCM della pesca e dell'acquacoltura e i nuovi obiettivi per una "pesca sostenibile".

Nicola Lucifero

1.- Premessa. La politica europea della pesca nel quadro delle fonti.

Le finalità che si rinvencono nei più recenti atti di *soft law* interne alle Istituzioni europee si propongono di perseguire la c.d. "pesca sostenibile" attraverso il miglioramento della resilienza dei pescatori, e promuovendo la ricostruzione degli *stock* verso i livelli di rendimento massimo sostenibile e mantenere *stock* sani ("MSY") che si attestino sul livello dell'MSY¹. Le sfide principali del settore della pesca e dell'acquacoltura a livello europeo, e le azioni proposte, sono state

illustrate nel "pacchetto per la pesca e gli oceani"², cui ha fatto seguito un dialogo approfondito tra i diversi portatori di interesse, e a cui seguirà una valutazione integrale della disciplina a livello europeo. I cambiamenti climatici incidono sulle attività umane e sull'intensità delle pressioni esercitate, oltre che sulle interazioni tra questi elementi.

L'ambizioso obiettivo di perseguire una pesca sostenibile, ricca di biodiversità marina protetta, ecosistemi in salute e in grado di rigenerarsi e un settore ittico resiliente, equo, a basse emissioni ed efficiente dal punto di vista energetico rappresenta una sfida che deve essere affrontata intervenendo sulla politica europea di settore. Obiettivo da perseguire attraverso la ricostruzione e il consolidamento degli *stock* che hanno raggiunto livelli sostenibili, nonché il miglioramento della resilienza dei pescatori. D'altronde la ricerca di un equilibrio tra la conservazione delle risorse biologiche marine e l'attività di cattura delle specie ittiche (sia che essa venga svolta in modo imprenditoriale ovvero *non professionale*³) rappresenta da sempre quella sorta di matrice unitaria del diritto europeo della pesca

(¹) Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 7.6.2024, *Una pesca sostenibile nell'UE: situazione attuale e orientamenti per il 2025*, [COM(2024) 235 fin.].

(²) Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 21.2.2023, *La transizione energetica nel settore della pesca e dell'acquacoltura dell'UE* [COM(2023) 100 final]; Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21.2.2023, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* [COM(2023) 101 final]; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 21.2.2023, *Piano d'azione dell'UE: proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente* [COM(2023) 102 final]; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21.2.2023, *La politica comune della pesca, oggi e domani: un patto per la pesca e gli oceani per una gestione delle attività alieutiche sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati scientifici* [COM(2023) 103 final].

(³) Il riferimento alla "pesca non professionale" si rinviene in diverse fonti ad indicare una attività non imprenditoriale, che resta tuttavia ricompresa nel quadro disciplinare di riferimento del diritto europeo – che qualifica come "pesca ricreativa", ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 28, reg. (CE) 1224/2009, ossia come «l'attività di pesca non commerciale che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici o sportivi» – in funzione dell'impatto significativo che questa attività possa determinare sulle risorse ittiche e, pertanto, esige una disciplina da parte degli Stati membri affinché sia effettuata in maniera compatibile con la politica comune della pesca [v. considerando n. 3 reg. (UE) 1380/2013], e quindi con l'apparato di regole che governano il settore. Sul piano definitorio, la terminologia sembrerebbe assimilabile, pur persistendo una distinzione desumibile dalla puntualizzazione che si rinviene all'art. 6 del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, a norma del quale la "pesca non professionale" è indicata come quella che «sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici, sportivi e scientifici» e la sottopone a talune prescrizioni affinché sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi della politica comune della pesca, oltre che al divieto di vendita e commercio delle risorse derivanti da tale attività. Si può quindi ritenere che la versione del legislatore interno sia maggiormente ampia, al punto da ricomprendere tra le fattispecie alternative a quella dell'imprenditore ittico, di cui all'art. 4, anche (ma non solo) la pesca ricreativa, e acquisisce rilievo nel definire l'ambito di applicazione della norma rispetto all'attività imprenditoriale. Fatta questa precisazione, vi è da credere che la ratio sottesa alla riconduzione di tale attività non imprenditoriale nel contesto più ampio del diritto europeo della pesca rifletta, non solo una finalità di conservazione e di sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare, ma altresì un interesse socioeconomico per le ricadute sulla pesca praticata ai fini commerciali nell'ipotesi in cui quella non professionale non fosse opportunamente disciplinata e controllata. In dottrina, C. Fioravanti, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, 4 e ss. A tale proposito, merita puntualizzare che il diritto interno, seppur con considerevole ritardo rispetto il diritto europeo – posto che il Trattato di Roma all'art. 32 (in modo analogo

per giungere a una gestione sostenibile dell'attività ittica.

Come è possibile osservare attraverso il processo evolutivo segnato dai diversi momenti normativi che ha portato il legislatore europeo ad attuare una Politica comune della pesca (Pcp)⁴ capace di coniugare le diverse istanze, la complessità della materia è segnata dal tentativo di perseguire l'obiettivo di una pesca sostenibile che riflette interventi di ordine conservativo ai fini della gestione degli *stock* e regole per l'esercizio della pesca. Prospettiva perseguita attraverso un quadro disciplinare che comprende disposizioni dedicate al mercato, norme a cui è affidato il mantenimento delle risorse, oltre a strumenti finanziari e a precise regole che governano le relazioni a livello internazionale a cui si aggiungono altre destinate al coordinamento dell'attività legislativa con gli Stati membri, con il fine precipuo di perseguire una sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e dell'acquacoltura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Dunque, occorre mettere in luce un duplice ordine di profili che rilevano in termini generali ai fini della nostra trattazione riservata alle disposizioni destinate al controllo e alla stabilizzazione del mercato della

pesca contenute nel regolamento di riferimento sull'organizzazione comune di mercato ("OCM")⁵. Il riferimento è, da un lato, all'incidenza del diritto europeo su quello interno nella definizione dei principi e delle regole poste a governo del settore, frutto anche dell'avvenuto consolidamento di una politica comune riservata alla pesca e all'acquacoltura e, dall'altro, dal rapporto tra le fonti della pesca e a quelle dell'agricoltura.

E, infatti, muovendo da quest'ultima considerazione, è utile osservare come la pesca, per quanto abbia storicamente goduto di una disciplina distinta rispetto a quella dell'agricoltura, solo a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona all'art. 38 TFUE – che ha statuito il compito dell'Unione europea di definire una politica comune della pesca, diversa da quella agricola, ancorché da definirsi nel quadro delle finalità, delle regole e procedure riservate dal Trattato ai «*prodotti agricoli*»⁶ – abbia acquisito una sua piena autonomia come materia dell'Unione per le sue marcate specifiche caratteristiche che riguardano, sia il prodotto, sia l'attività di cattura. A tale riguardo, la modifica apportata al Titolo III della Parte terza del TFUE, rubricata "agricoltura e pesca", acquisisce, sul piano sistemico, un particolare rilievo nel statuire che

dall'attuale art. 38 TFUE) comprendeva tra i *prodotti agricoli*, accanto ai prodotti del suolo e dell'allevamento, quelli della pesca – si è adeguato con l'art. 2 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 prevedendo l'equiparazione all'imprenditore agricolo. Pertanto, anche chi non curava il ciclo biologico dei pesci, ma esercitava l'*attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci* era considerato nella medesima posizione giuridica dell'agricoltore. Equiparazione che presentò da subito le sue criticità al punto che il legislatore intervenne per prevedere dei correttivi, mediante il citato d.lgs. 4/2012, che ha abrogato l'art. 2 d.lgs. 226/2001, e disposto, all'art. 4, una definizione di imprenditore ittico quale soggetto, *titolare di licenza di pesca, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale e le relative attività connesse*. Si tratta di una disciplina che rinviene il corpo normativo nel d.lgs. 4/2012 sull'impresa ittica e, *fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore*, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo (art. 2, co. 4). Da questa si distingue l'acquacoltura quale *attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine* (art. 3 d.lgs. 4/2012). Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina dell'imprenditore ittico nel diritto interno v. L. Costato, *Commento all'art. 1 D. Lgs. 226/2001*, in *Nuove leggi civili comm.*, 2001, 672; M. Girolami, *Commento all'art. 2 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *AA.VV., I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, op. cit., 677; F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, 150 ss; Id., *La cattura e la raccolta di pesci, ovvero l'impresa ittica*, *Commento artt. 2136 c.c. in Commentario al Codice Civile*, dir. E. Gabrielli, vol. *Dell'Impresa e del Lavoro*, a cura di O. Cagnosso e A. Vallebona, Torino, 2013, 102; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, 86-90.

(⁴) La cui disciplina è oggi riconducibile al reg. (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 «relativo alla politica comune della pesca».

(⁵) Cfr. reg. (UE) 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 «relativo all'organizzazione comune dei mercati della pesca e dell'acquacoltura».

(⁶) Il Trattato di Roma, pur non indicando la pesca come materia di competenza comunitaria, prevedeva nell'elenco dei prodotti per i quali era disposta l'instaurazione di una politica agricola comune anche i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, nonché quelli di prima trasformazione in diretta connessione con tali prodotti. Invero, è attraverso la previsione dell'Allegato I previsto dall'art. 38 TFUE, ove sono inclusi «*pesci, crostacei, molluschi e loro derivati*», che è stato possibile istituire una politica comune.

«l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca» (art. 38) con il precipuo intento di voler riconoscere autonomia ad una politica europea che presenta sue specificità, distinte rispetto a quella agricola, per le caratteristiche proprie di una attività fortemente condizionata dall'ecosistema all'interno del quale si inserisce, oltre che da elementi naturali e dall'esauribilità delle risorse⁷, e che, al pari dell'agricoltura, svolge una funzione strategica per l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza del medesimo⁸.

Sebbene alcune delle caratteristiche indicate siano in linea con le finalità dell'impiego del prodotto agricolo, è opportuno cogliere le specificità della disciplina dedicata alla pesca con riferimento alla sua attività che coinvolge necessariamente le risorse biologiche del mare. Invero, non può non considerarsi come la pesca sia frutto di una attività di cattura che interviene sulle risorse acquatiche che, per loro natura, sono esauribili, e quindi, sottoposte ad un costante rischio di uno sfruttamento superiore alla capacità naturale di riproduzione e di conservazione. Considerazioni di ordine socioeconomico che richiedono di essere legate nell'apparato disciplinare alle finalità conservative di

matrice ambientale e che sono alla base dell'intervento legislativo più recente.

Le finalità di gestione della pesca, per essa intendendo quel complesso di regole poste a governo dell'attività e della salvaguardia delle risorse del mare, trovano quindi un apparato normativo unitario a livello europeo che, a ben vedere, coinvolge anche la sovranità di uno Stato rispetto alle acque marine ove viene praticata la pesca, e richiede di essere completato con le disposizioni che regolano il diritto del mare nel contesto delle fonti internazionali. Sebbene il legislatore europeo precisi l'ambito di applicazione della sua politica di intervento⁹, va detto che le fonti sovrastatali rilevano anche ai fini dell'applicazione della PCP con implicazioni nei rapporti tra gli Stati, fermo restando la responsabilità primaria dello Stato di bandiera¹⁰ e l'art. 117 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare¹¹.

Sul piano delle fonti è possibile mettere in luce come il diritto europeo della pesca si sia consolidato nel corso degli anni attraverso la definizione di un apparato normativo unitario ed organico che trova la sua base nel riconoscimento da parte dell'art. 38 TFUE delle *specifiche caratteristiche* della pesca i cui tratti

(⁷) Condizione a cui si sottraggono i prodotti che sono frutto dell'attività di acquacoltura, e quindi dell'allevamento dei pesci. Attività che non ha mai posto dubbi in dottrina circa la sua appartenenza alla nozione di agricoltura, proprio in considerazione della natura dell'attività di impresa praticata. Così G. Gallizioli, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in G. Angiulli (a cura di), *I quarant'anni di diritto agrario comunitario*, Milano, 1999, 86.

(⁸) Per comprendere l'assimilazione dei prodotti della pesca allo speciale regime riservato ai prodotti agricoli si può notare come, almeno sotto il profilo del mercato, non possa essere riservato ad essi un trattamento diverso rispetto a quelli frutto dell'attività di allevamento. In dottrina è osservato che l'inclusione dei prodotti della pesca tra quelli da considerare agricoli sembra da ascrivere a determinate caratteristiche del commercio [G. Sgarbanti, *La definizione generale di prodotti "agricoli" e l'elencazione analitica delle medesime*, in F. Albisinni e L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova, 2023, 25-26.]. Ciò detto, nonostante alcuni profili che possono accomunare i prodotti della pesca a quelli agricoli, tra cui quelli del commercio del pesce, va detto che la politica comune della pesca è andata sviluppandosi in modo distinto rispetto a quella agricola caratterizzandosi in ragione delle peculiarità del settore e, al contempo, dei problemi che il settore è chiamato a fronteggiare a cominciare da quelli strutturali dettati dall'eccessivo frazionamento sia dell'offerta sia dell'organizzazione della pesca al quale le organizzazioni di produttori non sono riuscite a far fronte, per passare ai problemi che investono i centri decisionali e i problemi derivanti dall'alta tecnologia che ha investito il settore con effetti negativi sui piccoli imprenditori del settore [L. Costato, *Conclusioni*, in Flore (a cura di) *La nuova figura dell'imprenditore ittico*, Atti del Convegno di Sassari, Milano, 2008, 175-179].

(⁹) Sul punto, v. art. 1 reg. (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 relativo alla «politica comune della pesca» che prevede che la PCP riguarda «le attività (...) quando esse sono svolte: a) nel territorio degli Stati membri cui si applica il Trattato; b) nelle acque unionali, anche da parte di pescherecci battenti bandiera di paesi terzi e immatricolati in tali paesi; c) da pescherecci unionali al di fuori delle acque unionali o da cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera».

(¹⁰) Principio acquisito dal diritto europeo della pesca e menzionato all'art. 3 reg. (UE) 1380/2013 nel contesto dei principi di buona governance.

(¹¹) Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e accordo di attuazione della parte XI della convenzione del 10 novembre 1982, ove all'art. 117 si prevede che «tutti gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure nei confronti dei soggetti che ne hanno la nazionalità necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, o di collaborare a tal fine con altri Stati».

essenziali sono individuabili nell'esercizio di una attività che attinge a risorse naturali, che spontaneamente si rinnovano con il riprodursi delle specie¹². Tali specificità si riflettono anche nelle disposizioni per il mercato e per il commercio dei prodotti della pesca ove si considerino la finalità prevista dall'art. 38 TFUE nella previsione di una politica comune e, al contempo, la competenza esclusiva dell'Unione Europea per la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della Pcp (art. 3 TFUE). Una prospettiva che evidenzia il legame della politica della pesca con la politica ambientale e che si concretizza nella necessità di un equilibrio dell'attività di pesca con le finalità conservative che si esaurisce in quel crescente apparato regolatorio segnato da limitazioni, controlli e da sanzioni.

Si delinea in tal modo un quadro regolatorio fondato sulle norme primarie dei Trattati che ben delineano l'ambito applicativo di una materia riservata alla conservazione e allo sfruttamento delle risorse marine i cui obiettivi e le cui regole applicative sono dettagliate nel contesto delle fonti di diritto derivato. In altri termini, le norme del Trattato delineano la cornice all'interno della quale trova luogo l'attività legislativa (ora) del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 43, par. 2, TFUE) per definire gli obiettivi della Pcp, e quindi le misure necessarie per il raggiungimento di tali finalità, attraverso l'instaurazione di una OCM specifica per il settore.

Al di là delle differenze che inevitabilmente sussistono con l'agricoltura, non può non vedersi come opportuna una politica sovranazionale della pesca frutto di una strategia unitaria delle Istituzioni europee fondata sulle specifiche caratteristiche del settore attorno a cui è possibile individuare una sua dimensione unitaria, articolata nei suoi diversi ambiti disciplinari nel quadro del sostegno finanziario volto a conseguire gli obiettivi

della PCP e delle regole di mercato previste in seno all'OCM della pesca.

2.- *L'organizzazione comune di mercato dei prodotti della pesca nell'evoluzione della PCP.*

La disciplina relativa all'OCM della pesca¹³, in quanto parte integrante della PCP, è sempre stata fortemente collegata all'evoluzione della politica comune di settore per contribuire al perseguimento delle sue finalità. Se l'art. 38 TFUE, per quanto detto, legittima una politica autonoma a fronte delle *specifiche caratteristiche* del settore, è bene osservare che essa rinviene le sue regole e sue procedure nella cornice disciplinare riservata dal Trattato al settore "agricoltura e pesca", ma secondo finalità che sono testualmente riportate nel regolamento di riferimento¹⁴, all'interno del quale – a dimostrazione del grado di integrazione tra la PCP e l'OCM – vengono indicati gli obiettivi dell'OCM¹⁵.

Orbene, in una prospettiva ricostruttiva della disciplina, di cui oggi il reg. (UE) 1379/2013 rappresenta la normativa di base vigente, può essere utile ripercorrere, seppur per cenni, i principali momenti normativi che hanno segnato la materia attraverso gli interventi del legislatore europeo per definire le misure di mercato e la politica strutturale. Una evoluzione che mette in luce i profondi mutamenti che hanno segnato il settore, a fronte delle scelte di ordine politico che hanno gradatamente contribuito a costruire un quadro disciplinare complesso ed articolato per regolare l'esercizio della pesca e favorire lo sfruttamento delle risorse in modo razionale.

I primi momenti legislativi sono riconducibili all'instaurazione della PCP¹⁶ e sono principalmente volti a favorire un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime attraverso l'adozione di misure per la

⁽¹²⁾ In dottrina, C. Fioravanti, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017, ove vengono puntualmente indicati i profili di specialità della pesca rispetto ai prodotti agricoli.

⁽¹³⁾ Sullo sviluppo del diritto europeo della pesca, G. Gallizioli, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma*, op. cit., 75; Id., *Le attuali strategie comunitarie della pesca e dell'acquacoltura*, in E. Flore (a cura di), *La nuova figura dell'imprenditore ittico*, Milano, 2008, 89; F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, 2004; C. Fioravanti, *Il regime della pesca dopo il Trattato di Lisbona*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, 121; da ultimo, Ead., *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, op. cit., 3-67.

⁽¹⁴⁾ Cfr. art. 2 reg. (UE) 1380/2013.

⁽¹⁵⁾ Cfr. art. 35 reg. (UE) 1380/2013.

⁽¹⁶⁾ Cfr. reg. (CEE) 2141/70 del Consiglio del 20 ottobre 1970 relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca.

commercializzazione e la stabilizzazione del mercato. Nella prospettiva di contribuire all'espansione economica e al progresso sociale, la politica europea sosteneva lo sviluppo razionale del settore della pesca per garantire un equo tenore di vita delle popolazioni, aumentando la produttività, adottando condizioni di produzione e di commercializzazione adatte al fabbisogno del mercato e migliorando il rapporto con l'evoluzione del progresso tecnico¹⁷. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune della pesca hanno richiesto l'adozione e l'attuazione dell'OCM¹⁸ e, quindi, l'applicazione di norme comuni relative alla commercializzazione, alle strutture e alle organizzazioni dei produttori oltre al regime dei prezzi e al regime degli scambi con i paesi terzi¹⁹.

Gli obiettivi definiti all'interno del primo quadro regolatorio possono essere raggiunti mediante un coordinamento delle politiche strutturali a livello degli Stati membri per la gestione della pesca nelle acque marittime su cui esercitano la loro sovranità. A tali fini, per evitare differenze di trattamento che inevitabilmente avrebbero la conseguenza di ostacolare l'instaurazione di una politica comune della pesca l'art. 2 reg. (CEE) 2141/70 introduce il principio secondo cui gli Stati membri assicurano parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali su cui esercitano la sovranità o la giurisdizione a tutte le navi che battono bandiera di uno degli Stati membri. In altri termini, sulla base di un principio di reciprocità, si legittima lo sfruttamento delle risorse nei mari dei rispettivi Stati membri, finalità agevolata anche dal trasferimento da parte degli Stati membri medesimi delle informazioni

relative al regime di pesca adottato e delle relative modifiche apportate²⁰.

Se è vero che il primo regolamento, ed ugualmente i successivi, definiscono una politica comune della pesca individuando l'esigenza di adottare misure per salvaguardare le risorse biologiche del mare e delle acque interne²¹, è allo stesso modo pur vero che tali finalità non trovano riflesso in disposizioni specifiche di matrice protettiva volte a istituire un regime unitario di conservazione delle risorse nel contesto della politica della pesca. È questa una Pcp che risente del suo momento storico, allora ancora lontano dalle istanze ambientali invocate per il forte sfruttamento delle risorse marine, ma focalizzata sulla concreta necessità di definire regole comuni per il mercato dei prodotti della pesca.

Sebbene possano essere individuati nel reg. (CEE) 2141/70 riferimenti alla salvaguardia delle risorse è sintomatico come questo fine venga perseguito nella prospettiva dello sviluppo del settore che scongiura misure discriminatorie nello sfruttamento esclusivo dei fondali da parte degli Stati membri²². Le esigenze di salvaguardia delle risorse troveranno, invece, riflesso, in un quadro disciplinare organico negli anni a venire nel contesto di una materia che vuole coniugare la gestione della pesca con la conservazione delle risorse.

Le modifiche apportate al regolamento di base dell'OCM negli anni successivi seguono l'impulso da parte delle Istituzioni europee di perseguire una fattiva leale cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione, fine resosi necessario per il crescente

(¹⁷) Cfr. artt. 1 e 10 reg. (CEE) 2141/70.

(¹⁸) Cfr. reg. (CEE) 2142/70 del Consiglio del 20 ottobre 1970 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca.

(¹⁹) Il primo regolamento sull'OCM presenta una disciplina assai semplice volta a definire norme comuni per il funzionamento del mercato, prevedendo disposizioni che consentono di adattare l'offerta alle esigenze del mercato. Lo stesso art. 5 nel prevedere le organizzazioni dei produttori adotta misure atte ad assicurare l'esercizio razionale della pesca e il miglioramento delle condizioni di vita dei produttori attraverso l'impegno a smerciare il prodotto tramite l'organizzazione dei produttori e applicando le norme previste per la produzione e commercializzazione. Disposizioni che si legano alla politica di intervento delle Istituzioni europee nel prevedere aiuti destinati alle organizzazioni di produttori per incoraggiare la costituzione e facilitarne il funzionamento, riconoscendo a tali strutture un ruolo di rilievo nel mercato (art. 6).

(²⁰) Il principio di accesso ai fondali marini degli Stati membri a beneficio delle navi da pesca che battono bandiera di altri Stati membri, di cui agli artt. 2 e 3 reg. (CEE) 2141/70, trova un limite, per un periodo non superiore a cinque anni, nella deroga prevista dall'art. 4 da parte dello Stato membro per tutelare taluni tipi di pesca a favore della popolazione locale stabilita lungo tali zone *se questa trae le sue risorse essenzialmente dalla pesca costiera*.

(²¹) Cfr. art. 1 reg. (CEE) 2141/70.

(²²) Cfr. art. 2, par. 2, reg. (CEE) 2141/70.

interesse verso la gestione delle risorse ittiche. L'obbligo di una leale collaborazione si traduce in impegni cogenti per la gestione delle risorse della pesca che consistono nel limitare le azioni discriminatorie nello sfruttamento delle risorse presenti nelle acque comunitarie a tutela di quelle interne²³. In verità, il percorso è stato assai tortuoso e la Corte di giustizia è stata chiamata, più volte, a pronunciarsi sulla compatibilità del diritto europeo con i provvedimenti nazionali di gestione delle risorse. Senza poter essere questa la sede per una disamina dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte²⁴, che ha contribuito a chiarire la portata degli obblighi sostanziali e procedurali del diritto europeo, è possibile osservare, sulla base delle pronunce della Corte, come, in mancanza di una normativa comune, gli Stati membri mantengano il potere di adottare opportuni provvedimenti di conservazione, ma sempre nell'interesse collettivo della Comunità e nell'osservanza delle norme, tanto sostanziali quanto procedurali, che si desumono dal diritto comunitario²⁵. Il passaggio da una politica europea principalmente destinata alla commercializzazione del prodotto della pesca ad una politica segnata da misure capaci di

intervenire sulla conservazione delle risorse alieutiche, si concretizza con la graduale consapevolezza del crescente rischio collegato a uno sfruttamento non equilibrato dell'attività ittica²⁶, che coinvolge anche il quadro normativo relativo al mercato dei prodotti della pesca, il quale andrà accentuandosi in occasione del dibattito interno alle Istituzioni europee negli anni successivi. In tal senso si leggono gli interventi legislativi a cavallo degli anni '80, volti ad integrare e a completare l'impianto normativo esistente, con il fine di garantire uno sfruttamento maggiormente equilibrato delle specie²⁷.

La disciplina europea, pur mantenendo una struttura di base in linea con la precedente, con l'art. 3 del reg. (CEE) 170/1983, introduce uno strumento giuridico di fissazione delle quote ammissibili di cattura per determinati stock prevedendo, per la ripartizione fra gli Stati membri, il ricorso al principio di stabilità relativa. Si tratta di un sistema di contingentamento della pesca, definito per talune specie con indici quantitativi, che sarà oltremodo affinato con l'art. 8 del reg. (CEE) 3760/1992, il quale prevede un ulteriore meccanismo basato sul "tasso di sfruttamento"²⁸. Dal punto di vista

(²³) Cfr. Risoluzione dell'Aja del Consiglio del 3 novembre 1976 il cui Allegato VI prevede che «nell'attesa di applicazione di misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse attualmente in corso di elaborazione, gli Stati membri non adottano misure unilaterali di conservazione delle risorse. Tuttavia, se non si dovesse pervenire ad un accordo in seno alle commissioni internazionali della pesca per l'anno 1977 e se in seguito non potessero essere adottate immediatamente misure comunitarie autonome, gli Stati membri potrebbero prendere, a titolo conservativo e in modo non discriminatorio, le misure atte ad assicurare la protezione delle risorse situate nelle zone di pesca che costeggiano le loro rive. Prima di prendere tali misure, lo Stato membro in questione cercherà di ottenere l'approvazione della Commissione che dovrà essere consultata in tutte le fasi di tali procedure. Siffatte eventuali misure lasciano impregiudicati gli orientamenti che saranno adottati per l'applicazione delle disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse». L'enunciato contenuto nell'Allegato acquisisce rilevanza a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1980 (C- 32/79), *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord*, in quanto la Corte ritiene che il contenuto dell'Allegato si traduca, nel settore della pesca, in un obbligo di leale collaborazione che gli Stati membri hanno assunto a norma dell'art. 5 TCEE.

(²⁴) Sul punto C. Fioravanti, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, op. cit., 94 ss.

(²⁵) Cfr. Corte di giustizia del 10 luglio 1980 (C- 32/79), cit.

(²⁶) Cfr. reg. (CEE) 170/1983 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce un regime comunitario di conservazioni e di gestione delle risorse della pesca.

(²⁷) Cfr. considerando 1 reg. (CEE) 170/1983 che mette in luce come l'interesse conservativo non sia posto unicamente in una logica ambientale, ma anche socio-economico, rivolto ai produttori, in quanto uno sfruttamento equilibrato nell'interesse dei pescatori potrebbe esporre costoro al rischio di una riduzione della loro attività con conseguenti ricadute economiche, ed ugualmente dei consumatori. Infatti, visto «lo sfruttamento eccessivo delle popolazioni ittiche delle principali specie, occorre che la Comunità, nell'interesse sia dei pescatori che dei consumatori, garantisca, con un'adeguata politica di tutela dei fondali di pesca, la conservazione e la ricostituzione delle risorse ittiche».

(²⁸) Le misure di contingentamento si inseriscono nell'ambito di una politica che si prefigge di istituire un quadro per la conservazione e la protezione delle risorse. Il tasso di sfruttamento è regolato mediante limitazioni, per il periodo interessato, del volume delle catture autorizzate e, ove necessario, dello sforzo di pesca. Ai sensi dell'art. 8 reg. (CEE) 3760/1992 è demandato al Consiglio di stabilire, secondo la procedura di cui all'articolo 43 del Trattato, per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca obiettivi di gestione in relazione alle peculiarità delle risorse in questione, eventualmente su base pluriennale. Ove opportuno, essi sono stabiliti su base multi specifica. Sono precisati obiettivi prioritari ivi compresi, se del caso, il livello delle risorse, i tipi di produzione, le attività e le rese; per ogni tipo di

operativo, il contingentamento si applica prevedendo l'elaborazione di piani di gestione basati su programmi pluriennali di orientamento, in base ai quali definire uno sfruttamento razionale e responsabile su base sostenibile delle risorse. Una pianificazione che trova applicazione anche tenendo conto della capacità di pesca delle flotte degli Stati membri attraverso l'istituzione di un nuovo regime basato sulle licenze, che consenta di regolare l'esercizio dell'attività tenendo in considerazione la capacità di pesca della flotta europea.

Le finalità impresse dalla Pcp si riflettono nelle disposizioni dell'OCM che affida alle organizzazioni di produttori, oltre ai compiti canonici relativi alle materie della produzione e commercializzazione, anche il compito di applicare il contingente di catture nazionali che devono essere gestite entro i limiti dei quantitativi assegnati allo Stato membro nell'ambito del volume totale di catture ammissibili per la risorsa ittica²⁹. Significative sono le norme dell'OCM volte a garantire un regime di sostegno dei prezzi previsto per stabilizzare il mercato tenendo conto delle caratteristiche del settore attraverso la previsione dei prezzi di interventi e del regime dei ritiri e poste in essere dalle organizzazioni di produttori.

Al contempo matura in seno alle Istituzioni europee la consapevolezza che il funzionamento ottimale del

mercato dei prodotti della pesca non può andare disgiunto dalla gestione sostenibile delle risorse³⁰. Il coordinamento delle misure dell'OCM, con le finalità della PCP, si consolida ulteriormente attraverso una serie di regole che coinvolge gli attori della filiera e la commercializzazione del prodotto. Un sistema che va arricchendosi di strumenti giuridici per rendere maggiormente efficiente la disciplina della gestione delle risorse, ma che difetta ancora di un sistema organico di controllo, che solo successivamente sarà consolidato dal Consiglio³¹, e più di recente, è stato rinnovato attraverso una più ampia disciplina per il controllo, l'ispezione e l'esecuzione per garantire il rispetto della PCP³².

Dunque, l'adozione di questi strumenti in seno alla PCP non deve essere colta come l'adozione di misure estemporanee, in quanto le stesse esprimono la chiara prospettiva evolutiva di una disciplina il cui baricentro è oggi posto al centro della conservazione delle risorse della pesca. Il crescente rischio di sovrasfruttamento delle risorse e l'acquisita consapevolezza, anche a livello delle fonti europee, della tutela dell'ambiente e delle sue componenti, porta il legislatore europeo ad incentrare la nuova Pcp sullo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, in modo tale da «*garantire l'attività di pesca economicamente redditizia e competitiva, assicurare un equo tenore di vita a*

pesca o gruppo di tipi di pesca per i quali siano stati definiti obiettivi di gestione, strategie di gestione per il conseguimento di detti obiettivi, comprese le condizioni specifiche per l'esercizio delle attività di sfruttamento; attualizza gli obiettivi e le strategie definiti al più tardi un anno prima della fine del periodo fissato per ciascun tipo di pesca o gruppi di tipi di pesca. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione determina per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca, caso per caso, il totale ammissibile di catture e/o il totale ammissibile dello sforzo di pesca, se del caso su base pluriennale. ripartisce la possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli *stock* interessati; tuttavia, su richiesta degli Stati membri direttamente interessati, si può tener conto degli sviluppi registratisi dal 1983 in materia di mini contingenti e di scambi regolari di contingenti, nel rispetto dell'equilibrio globale delle ripartizioni; laddove la Comunità istituisce nuove possibilità di pesca per un tipo di pesca o gruppi di tipi di pesca precedentemente non disciplinato nel quadro della politica comune della pesca, definisce le modalità di ripartizione tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri; può inoltre stabilire, caso per caso, le condizioni di adeguamento delle possibilità di pesca da un anno all'altro; può, sulla scorta di pareri scientifici, apportare agli obiettivi e alle strategie di gestione gli adeguamenti transitori eventualmente necessari.

⁽²⁹⁾ Cfr. art. 4 reg. (CEE) 3759/1992 del Consiglio del 17 dicembre 1992 relativo all'organizzazione comune dei mercati del settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

⁽³⁰⁾ A tale riguardo v. Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 dicembre 1997, *Il futuro del mercato dei prodotti della pesca: responsabilità, partenariato, competitività* [COM(97) 719].

⁽³¹⁾ Cfr. reg. (CEE) 2847/1993 del Consiglio del 12 ottobre 1993 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della Politica comune della pesca, che sostituisce il previgente reg. (CEE) 2241/1987 del Consiglio del 23 luglio 1987 che aveva precedentemente istituito alcune misure di controllo dell'attività di pesca.

⁽³²⁾ Cfr. reg. (CE) 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009 che abroga il reg. (CEE) 2847/1993 e istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della Politica comune della pesca, da ultimo modificato dal reg. (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 novembre 2023.

coloro che dipendono dalle attività di pesca e tenere in conto gli interessi dei consumatori³³». Per conseguire più efficacemente uno sfruttamento sostenibile, la nuova PCP adotta un approccio precauzionale che si fonda sulle stesse considerazioni del principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE (ex art. 174 TCE) e che si prospetta nell'ambito di uno sviluppo sostenibile, proponendosi di tenere conto in modo equilibrato degli aspetti ambientali, economici e sociali³⁴. Sotto il profilo della disciplina attuativa, il legislatore europeo innova profondamente il sistema di gestione delle risorse attraverso l'adozione di una strategia pluriennale basata sull'impiego da parte del Consiglio di piani di ricostituzione (art. 5) e piani di gestione (art. 6) per fronteggiare il depauperamento delle risorse giunte sotto la soglia di sicurezza³⁵.

L'intera disciplina della pesca risulta innovata non solo sul piano degli strumenti adottati, ma prim'ancora, per la complessità di regole che si articolano in un dialogo di competenze tra le Istituzioni europee e gli Stati membri, nella definizione di misure per l'adeguamento della capacità della pesca che coinvolgono anche la materia di accesso alle acque e alle risorse. In un regime di interventi siffatti acquisisce un peso sempre maggiore il sistema di controllo e di esecuzione della politica comune, già introdotto con il reg. (CE) 2847/1993, i cui compiti sono assegnati agli Stati membri, ai quali è rimessa l'adozione di adeguati me-

canismi sanzionatori commisurati alla gravità dell'infrazione commessa³⁶.

Sul piano delle regole di mercato, le norme dell'OCM orientano il settore verso gli obiettivi della Pcp non trascurando gli aspetti della riforma della protezione dell'ambiente, della salute e della tutela dei consumatori anticipando, in un certo qual senso, la visione più ampia e complessa dettata dalle finalità della sostenibilità della produzione ittica che rappresenta il cardine della vigente disciplina del 2013.

3.- Il reg. (UE) 1379/2013 nel sistema della vigente PCP volta a perseguire una "pesca sostenibile"

I diversi momenti normativi che hanno segnato l'evoluzione della politica comune hanno messo in evidenza la crescente esigenza di adottare strumenti giuridici di pianificazione e di gestione dell'attività di pesca per salvaguardare le risorse ittiche e, al contempo, permettere l'attività di cattura nei mari dell'Unione europea, che si è tradotta nell'adozione di misure in seno all'OCM per la regolazione del mercato di riferimento. La disciplina vigente, contenuta nel citato reg. (UE) 1379/2013, entra in vigore all'esito di un processo di riforma nato sulla base del dibattito interno alle Istituzioni europee, che ben si evince dagli atti di *soft law*³⁷ e che aveva messo in luce le criticità determinate

(³³) Cfr. reg. (CE) 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca.

(³⁴) Cfr. considerando n. 3 e 4 reg. (CE) 2371/2002.

(³⁵) Il Capitolo II del reg. (CE) 2397/2002, rubricato "conservazione e sostenibilità", individua due importanti strumenti adottati dalla Commissione per intervenire in via prioritaria per la ricostituzione per le attività di pesca che sfruttano gli stock scesi al di sotto del limite biologico di sicurezza, con il fine di assicurare la ricostituzione entro limiti biologici di sicurezza. I piani di gestione, invece, sono adottati per mantenere gli stock entro limiti biologici di sicurezza per le attività di pesca che sfruttano gli stock che si trovano ai limiti biologici di sicurezza o al di sopra di essi. Il Consiglio, in tale contesto, acquisisce un ruolo centrale nella definizione delle misure di accesso alle acque e alle risorse, ma anche per la determinazione dei piani di ricostruzione e di gestione, previa consultazione del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca e sempre su proposta della Commissione.

(³⁶) In dottrina, anche con riguardo al rapporto tra i diversi ambiti disciplinari, v. C. Fioravanti, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, in F. Albinetti e L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova, 2023, p. 214.

(³⁷) Cfr. Libro verde della Commissione europea del 22 aprile 2009, *Riforma della politica comune della pesca* [COM(2009) 163 def.]. La prospettiva delineata nel Libro verde verrà messa in discussione negli anni successivi dalla Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 luglio 2011 concernente «gli obblighi di comunicazione ai sensi del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della politica comune della pesca», [COM(2011) 418 def.]. In particolare, la Commissione osserva che «le catture praticate dalla flotta dell'UE nell'acque dell'Unione sono in costante declino», ma non meno preoccupante è l'eccesso di capacità delle flotte rispetto alla diminuita possibilità di pesca, derivante in larga misura anche da informazioni lacunose fornite dagli Stati membri alla Commissione, oltre che dalla mancanza di obiettivi scientifici e di un efficace monitoraggio.

dall'impoverimento degli stock e dal declino socioeconomico del settore, da cui l'esigenza di strumenti maggiormente incisivi per una gestione più efficiente delle risorse ittiche.

Il quadro disciplinare conferma l'impostazione previgente e, in particolare, l'incidenza della dimensione ambientale sulla gestione delle attività di pesca che si articola secondo le linee guida della Pcp indicate dall'art. 1, nella conservazione delle risorse biologiche marine e nella gestione delle attività di pesca e delle flotte che sfruttano tali risorse; misure di mercato e di misure finanziarie destinate al sostegno dell'attuazione della PCP³⁸.

Il Reg. (UE) 1380/2013 nel dichiarato intento di voler contribuire alla sostenibilità a lungo termine sotto il profilo ambientale, economico e sociale, definisce norme di principio dedicate alla conservazione delle risorse, al mercato, agli strumenti finanziari, alle relazioni esterne, al sistema di controllo e all'acquacoltura, sul presupposto che ciascuno di questi settori possa concorrere alla realizzazione degli obiettivi della politica europea da intendersi, non frutto di azioni autonome e distinte, bensì come un intervento unitario riconducibile ad una politica comune³⁹.

Il contesto normativo risulta fortemente innovato e segnato da una chiara e puntuale volontà di perseguire le finalità della Pcp attraverso la conservazione e lo «sfruttamento sostenibile» delle risorse biologiche⁴⁰ che, applicando «l'approccio precauzionale⁴¹», si traduce in una pesca esercitata in modo da garantire uno sfruttamento a livelli di «rendimento massimo sostenibile⁴²». La centralità della tutela ambientale si denota nel costante riferimento alla sostenibilità che, a sua volta, si traduce in misure di gestione per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche⁴³, che includono la predisposizione da parte dell'Unione di piani pluriennali riferiti a singole specie o alla pesca multispecifica.

Merita ricordare che i piani pluriennali riguardano singole specie oppure nel caso di pesca multispecifica, o qualora le dinamiche degli stock si intersechino, le attività di pesca che sfruttano diversi stock in una zona geografica interessata, tenendo conto delle conoscenze sulle interazioni tra gli stock ittici, le attività di pesca e gli ecosistemi marini. Le misure da includere nei piani pluriennali e la tempistica relativa alla loro attuazione sono proporzionate agli obiettivi nonché agli obiettivi specifici e al calendario previsto e richiedono

⁽³⁸⁾ Sul punto C. Fioravanti, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. n. 9, delinea puntualmente l'incidenza della dimensione ambientale nel contesto della politica comune della pesca. A tale riguardo basti richiamare l'art. 2 reg. (UE) 1380/2013 che, nel definire gli obiettivi della Pcp, puntualizza che questa «garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare». A tale riguardo, «la Pcp applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscano e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile».

⁽³⁹⁾ Così C. Fioravanti, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, op. cit. 30-31.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. art. 6 reg. (UE) 1380/2013.

⁽⁴¹⁾ Enunciato all'art. 2, par. 2, reg. (UE) 1380/2013 è volto a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscano e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. L'enunciato dell'art. 2 fa proprio l'obiettivo fissato nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, secondo la definizione adottata nell'ambito del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002.

⁽⁴²⁾ Ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 7, reg. (UE) 1380/2013 esso rappresenta «il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno stock alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione».

⁽⁴³⁾ Cfr. art. 7, par. 1, reg. (UE) 1380/2013 che indica i piani pluriennali; obiettivi specifici per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile degli stock e misure correlate intese a ridurre al minimo l'impatto della pesca sull'ambiente marino; misure intese ad adeguare la capacità di pesca dei pescherecci alle possibilità di pesca disponibili; incentivi, anche di natura economica quali le possibilità di pesca, per promuovere metodi di pesca che contribuiscono ad una pesca più selettiva, ad evitare e ridurre, per quanto possibile, le catture accidentali e ad una pesca con scarso impatto sull'ecosistema marino e le risorse alieutiche; misure sulla fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca; misure finalizzate a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 15; taglie minime di riferimento per la conservazione; progetti pilota su tipi alternativi di tecniche di gestione della pesca e su attrezzi da pesca che aumentano la selettività o riducono al minimo l'impatto negativo delle attività di pesca sull'ambiente marino; misure necessarie per il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa ambientale dell'Unione adottata a norma dell'art. 12; misure tecniche.

che sia tenuto in conto il loro probabile impatto economico e sociale. I piani pluriennali possono contenere obiettivi e misure di conservazione specifici basati sull'approccio ecosistemico, al fine di affrontare problemi specifici delle attività di pesca multispecifica in relazione al conseguimento degli obiettivi stabiliti all'art. 2, par. 2, per svariati stock compresi nel piano qualora i pareri scientifici indichino che è impossibile aumentare la selettività⁴⁴. Ove necessario, il piano pluriennale include misure di conservazione specifiche alternative, basate sull'approccio ecosistemico, per alcuni degli stock compresi nel piano stesso⁴⁵.

Dal combinato disposto degli artt. 7, 9 e 10 del regolamento di base si delinea una gestione della pesca sulla base di obiettivi specifici di conservazione e di sfruttamento delle risorse adottati attraverso la previsione di piani pluriennali rispondenti, sia all'approccio

precauzionale, che a quello ecosistemico, con misure molto diverse tra loro e capaci di rispondere ai singoli contesti⁴⁶, fermo restando il rispetto delle c.d. "misure tecniche" previste dal reg. (UE) 2019/1241⁴⁷.

Sulla base dell'esperienza previgente trovano conferma i sistemi di contingentamento della pesca a livello europeo mediante la c.d. "possibilità di pesca" e la ripartizione di quote fra gli Stati membri adottate a seguito di un atto del Consiglio sulla base del principio di stabilità relativa e, tenendo conto, dell'incidenza dell'obbligo di sbarco per gli *stock* per i quali sussista il divieto di rigetto in mare. Le possibilità di pesca assegnate agli Stati membri garantiscono la stabilità relativa delle attività di ciascuno Stato membro per ogni *stock ittico* o tipo di pesca. Nell'assegnare nuove possibilità di pesca si tiene conto degli interessi dello Stato membro⁴⁸, che restano in ogni caso sottoposti

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Corte di giustizia 11 gennaio 2017, causa C-128/15, *Regno di Spagna c. Consiglio*, ove la Corte ha dichiarato, a proposito di un obbligo simile derivante dal reg. (CEE) n. 170/83 del Consiglio, del 25 gennaio 1983, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, che le misure di conservazione delle risorse della pesca non devono essere pienamente conformi ai pareri scientifici e che la mancanza o la natura non probante di tale parere non deve impedire al Consiglio di adottare le misure da esso reputate indispensabili per realizzare gli scopi della Pcp (v., per analogia, Corte di giustizia del 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet*).

⁽⁴⁵⁾ Ai sensi dell'art. 10, reg. (UE) 1380/2013 un piano pluriennale include (a) l'ambito di applicazione di ciascun piano pluriennale in termini di stock, attività di pesca e zona; b) obiettivi coerenti con quelli fissati all'articolo 2 e con le disposizioni pertinenti degli artt. 6 e 9; c) obiettivi specifici quantificabili quali il tasso di mortalità per la pesca e/o la biomassa riproduttiva; d) scadenze ben definite per conseguire gli obiettivi quantificabili; e) valori di riferimento per la conservazione coerenti con gli obiettivi di cui all'art. 2; f) obiettivi per misure di conservazione e misure tecniche da adottare allo scopo di conseguire gli obiettivi specifici di cui all'art. 15 e misure intese a ridurre o ad evitare, per quanto possibile, le catture indesiderate; g) misure di salvaguardia per garantire il conseguimento degli obiettivi specifici quantificabili e azioni correttive, se necessario, anche per le situazioni in cui il deterioramento della disponibilità o della qualità dei dati mette a rischio la sostenibilità dello stock. Un piano pluriennale può includere inoltre: a) altre misure di conservazione, in particolare misure per eliminare gradualmente i rigetti tenendo conto dei migliori pareri scientifici disponibili o ridurre al minimo l'impatto negativo delle attività di pesca sull'ecosistema, da specificare ulteriormente, ove appropriato, conformemente all'art. 18; b) indicatori quantificabili per la sorveglianza e la valutazione periodiche dei progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del piano pluriennale; c) se del caso, obiettivi specifici per la parte del ciclo vitale in acqua dolce delle specie anadrome e catadrome. Un piano pluriennale prevede la sua revisione dopo un'iniziale valutazione ex post, segnatamente per tenere conto dell'evoluzione dei pareri scientifici.

⁽⁴⁶⁾ Le disposizioni del regolamento di base definiscono i principi e gli obiettivi dei piani pluriennali (art. 9) che, pertanto, non trovano un riferimento testuale circa le singole regole da attuare, ma sono rimessi ad una procedura specifica di adozione che, sulla base di alcuni riferimenti al contenuto del piano (art. 10) resta sostanzialmente rimesso ad una concreta e fattiva definizione sulla base del contesto specifico di intervento e degli obiettivi che devono essere perseguiti.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. reg. (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 *relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche*, da ultimo modificato da parte del reg. delegato (UE) 2024/492, concernenti il prelievo e lo sbarco della risorsa biologica marina, il funzionamento degli attrezzi di pesca, e l'interazione delle attività di pesca con gli ecosistemi marini.

⁽⁴⁸⁾ Quando è introdotto un obbligo di sbarco per uno *stock ittico*, le possibilità di pesca sono stabilite tenendo conto del passaggio da una definizione delle possibilità di pesca volta a evidenziare gli sbarchi a una definizione delle possibilità di pesca volta ad evidenziare le catture basandosi sul fatto che per il primo anno e per quelli successivi non saranno più consentiti rigetti in mare di quello *stock*. Qualora nuove prove scientifiche mostrino l'esistenza di un divario significativo tra le possibilità di pesca fissate per un determinato stock e la reale situazione di tale stock, gli Stati membri aventi un interesse di gestione diretto possono presentare una richiesta motivata alla Commissione affinché presenti una proposta volta ad attenuare tale divario nel rispetto degli obiettivi di cui all'art. 2, par. 2. Le possibilità di pesca sono assegnate conformemente agli obiettivi stabiliti all'art. 2, par. 2, e conformemente agli obiettivi specifici quantificabili, ai calendari e ai margini stabiliti ai sensi dell'art. 9, par. 2, e all'art. 10, par. 1, lett. b) e c).

ad una valutazione dei dati scientifici pertinenti al fine di valutare lo stato delle risorse e, in particolare, i dati necessari per perseguire il raggiungimento del rendimento massimo sostenibile e la previsione delle ricadute economiche dei provvedimenti assunti⁴⁹.

Senza alcun dubbio, la Pcp con il reg. (UE) 1380/2013 ha acquisito un elevato livello di complessità, complice anche il sofisticato sistema di regole, anche di natura tecnica, che lo compone, oltre agli strumenti innovativi che lo caratterizzano. In termini generali, anche sulla base della posizione assunta dalle Istituzioni europee⁵⁰, è possibile ritenere che il quadro regolatorio vigente sia capace di perseguire i notevoli progressi verso il conseguimento del rendimento massimo sostenibile per molti stock, e il conseguente ripopolamento delle risorse nei mari. Regole che acquisiscono particolare importanza per raggiungere un maggiore equilibrio tra la “capacità della pesca” e la “possibilità della pesca” che si esprime, sul piano socioeconomico, nel miglioramento dei risultati complessivi per le imprese del settore⁵¹. Invero, le possibilità di pesca assegnate agli Stati membri garantiscono la stabilità relativa delle attività di pesca di ciascuno Stato membro per ciascuno stock ittico o ciascun tipo di pesca. Nell’assegnare nuove possibilità di pesca si tiene conto degli interessi di ciascuno Stato membro. Quando è introdotto un obbligo di sbarco per uno stock ittico, le possibilità di pesca sono stabilite tenendo conto del passaggio da una definizione delle possibilità di pesca volta a evidenziare gli sbarchi a una definizione delle possibilità di pesca volta ad evidenziare le catture basandosi sul fatto che per il primo anno e per quelli successivi non saranno più consentiti rigetti in mare di quello stock (art. 16).

Da ultimo, merita ricordare che ai fini della gestione

della capacità di pesca, gli Stati membri mettono in atto misure per l’adeguamento progressivo della capacità di pesca delle loro flotte alle loro possibilità di pesca, tenendo conto delle tendenze e sulla base dei migliori pareri scientifici, nell’intento di conseguire un equilibrio stabile e duraturo tra capacità e possibilità (art. 22). Ulteriore strumento è l’istituzione di sistemi da parte degli Stati membri di concessione di pesca trasferibili.

Ciò posto, va detto che all’atto pratico talune esperienze nazionali e, più in generale, nel Mar Mediterraneo si assiste a uno sfruttamento delle risorse ittiche superiore a quello previsto rispetto per una gestione sostenibile e che si contraddistingue per le criticità riscontrate dagli operatori nell’ambito della sostenibilità dell’attività di impresa, anche in considerazione degli oneri e dei costi che gravano sugli stessi, oltre che delle difficoltà connesse a un mercato fortemente competitivo.

4.- (segue) Il reg. (UE) 1379/2013: le strutture operative e le norme sulla commercializzazione dei prodotti della pesca

Poiché la Pcp persegue obiettivi dichiaratamente più ambiziosi si è reso necessario individuare strumenti giuridici orientati al mercato capaci di contribuire, direttamente o indirettamente, al conseguimento delle finalità della politica europea. D’altronde l’organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura è, come osservato, parte integrante della politica comune e definisce le misure e le regole poste a governo del settore necessarie per raggiungere le finalità della politica europea sulla pesca⁵².

⁽⁴⁹⁾ Nel contesto dei principi e delle regole desumibili dalla Pcp giova considerare il ruolo importante riconosciuto ai dati scientifici per la gestione della pesca – che trova un suo autonomo riferimento nella Parte V del reg. (UE) 1380/2013 – rafforzando altresì il ruolo del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca istituito con decisione della Commissione del 25 febbraio 2016 (2016/C-74/05), composto da esperti scientifici altamente qualificati, specialmente per quanto concerne l’applicazione delle conoscenze in materia di biologia marina e della pesca, di tecnologia degli attrezzi da pesca, di economia della pesca, di governance della pesca, degli effetti della pesca sugli ecosistemi, dell’acquacoltura o di altre discipline analoghe, o per quanto concerne la raccolta, la gestione e l’utilizzo di dati nel settore della pesca e dell’acquacoltura.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione del 5 luglio 2017 *relativa alla situazione della politica comune della pesca e alla consultazione sulle possibilità di pesca per il 2018* [COM(2017) 368].

⁽⁵¹⁾ Sul punto C. Fioravanti, *Il ruolo delle Istituzioni dell’Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, op. cit., 8.

⁽⁵²⁾ È infatti l’art. 35 reg. (UE) 1380/2013 che definisce gli obiettivi dell’ocm, a cui rinvia l’art. 3 reg. (UE) 1379/2013, specificando che essa: «contribuisce al raggiungimento degli obiettivi stabiliti all’art. 2 e in particolare allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine vive; consente al settore della pesca e dell’acquacoltura di applicare la PCP al livello adeguato; rafforza la competitività del

In una prospettiva di ordine sistematico è possibile osservare come la disciplina vigente dell'OCM risulti particolarmente complessa e si articoli in più ambiti riconducibili alle strutture intermedie che agevolano l'accesso dei prodotti della pesca sul mercato, nonché le disposizioni sulla commercializzazione che coinvolgono, altresì le informazioni al consumatore⁵³. *Prima facie* si potrebbe ritenere il reg. (UE) 1379/2013 in linea con i regolamenti precedenti, in quanto presenta le misure tradizionali della disciplina dell'OCM per la stabilizzazione dei mercati e per il miglioramento delle condizioni di mercato dei prodotti della pesca, tuttavia, a ben vedere, si tratta di una disciplina assai più articolata che interviene in una logica più ampia, espressione delle finalità della politica europea sulla pesca, che coinvolge anche le regole della commercializzazione e delle informazioni al consumatore.

Rivestono un ruolo centrale le organizzazioni dei produttori a cui sono affidati compiti collegati, non solo alla commercializzazione dei prodotti, ma più in generale al perseguimento delle finalità della pesca sostenibile. In tal senso, tali organizzazioni contribuiscono

alla promozione dell'esercizio di attività di pesca redditizie e sostenibili da parte dei propri aderenti, nel pieno rispetto della politica sociale e, ove lo Stato membro lo richieda, alla partecipazione alla gestione delle risorse biologiche marine attraverso il contributo a ridurre le catture indesiderate di *stock* commerciali e, ove necessario, farne il miglior uso possibile senza creare un mercato per tali catture che sono al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione, e contribuire alla eliminazione della pesca illegale. Finalità che possono essere perseguite mediante l'adozione di misure idonee ad adeguare la produzione alle esigenze del mercato, avendo cura di definire norme interne per i produttori che possano anche prevedere una riduzione dell'impatto ambientale della pesca (art. 7). In questa prospettiva, la pianificazione e la gestione dell'attività di pesca divengono uno strumento assai utile per gestire collettivamente le attività di pesca nell'arco temporale di riferimento⁵⁴ e contribuire all'approvvigionamento alimentare garantendo la disponibilità e la sostenibilità di una più ampia gamma di prodotti ittici⁵⁵.

settore della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione, in particolare per quanto riguarda i produttori; migliora la trasparenza e la stabilità dei mercati, in particolare per quanto riguarda le conoscenze economiche e la comprensione dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione lungo la catena di approvvigionamento, garantire un maggior equilibrio nella distribuzione del valore aggiunto lungo la catena di approvvigionamento del settore, nonché rafforzare l'informazione e la consapevolezza dei consumatori attraverso comunicazioni e un'etichettatura che forniscano informazioni comprensibili; contribuisce a garantire condizioni di parità per tutti i prodotti commercializzati nell'Unione promuovendo uno sfruttamento sostenibile delle risorse aliutiche; contribuisce a garantire ai consumatori un'offerta di prodotti della pesca e dell'acquacoltura diversificata; fornisce al consumatore informazioni verificabili e precise sull'origine del prodotto e sul suo modo di produzione, in particolare tramite la marchiatura e l'etichettatura».

(⁵³) Cfr. art. 1 reg. (UE) 1379/2013.

(⁵⁴) Una impostazione acquisita da tempo dal legislatore e frutto del coordinamento delle misure dell'OCM alla gestione sostenibile delle risorse che, a ben vedere, aveva portato già con la riforma dell'OCM del 2000 ad assegnare alle organizzazioni di produttori il compito di pianificazione della produzione e della commercializzazione incentrato sulle esigenze del mercato, unitamente ad un piano di cattura per le specie oggetto di contingentamento.

(⁵⁵) Giova considerare come la pianificazione della produzione rappresenti uno strumento assai duttile e fungibile ove si consideri anche l'esperienza maturata in seno all'OCM dei prodotti agricoli nel contesto della "regolazione dell'offerta". Invero, sul piano soggettivo, le strutture intermedie che operano sul mercato e, in particolare alle associazioni di produttori sono state demandate funzioni fondamentali per fortificare la posizione degli agricoltori nell'ambito della catena alimentare attraverso quelle funzioni di aggregazione dell'offerta a cui si sono aggiunte, con gli interventi dettati dalla riforma Pac del 2013, integrata dal reg. (UE) 2392/2017, a cui hanno fatto seguito le più recenti modifiche dettate dal reg. (UE) 2021/2117, nuovi strumenti normativi. Invero, ad esse sono affidate funzioni che superano la mera aggregazione dell'offerta dei prodotti agricoli e si incentrano sulla pianificazione delle produzioni, l'ottimizzazione dei costi di produzione e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione (in dottrina, L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, 164; I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2015, 10; F. Prete, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggi Dop o Igp e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, 322). Si tratta di strumenti giuridici di regolazione del mercato estremamente rilevanti aventi lo scopo precipuo di rafforzare la posizione dell'agricoltore sul mercato. Tali ultime attività, che fanno parte del nuovo assetto di regolazione del mercato, precedono la cessione del prodotto ma, inevitabilmente, condizionano l'intera relazione di filiera (per una più ampia ricostruzione della disciplina sia lecito rinviare a N. Lucifero, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023, 109-122). Se, da un lato, è vero che la pianificazione nel caso dei prodotti agricoli di qualità assolve la funzione di stabilizzare il mercato

Vi è da dire che la disciplina delle organizzazioni di produttori, ed ugualmente delle organizzazioni interprofessionali di cui agli artt. 11 ss., non differisce particolarmente da quella prevista in agricoltura⁵⁶, ciò in quanto, come osservato in precedenza, la politica della pesca delinea una sua disciplina autonoma che, tuttavia, si inserisce nel contesto delle regole riservate dal TFUE all'agricoltura, e ciò si riflette sulle misure applicabili, e ancora, sulle regole di costituzione e del loro riconoscimento. Vi è, in altri termini, una piena coerenza degli strumenti previsti dall'OCM e le finalità della Pcp che coinvolgono tutti i produttori nell'ambito delle decisioni assunte internamente, anche nei confronti di coloro che non sono aderenti all'organizzazione e che commercializzano i prodotti nella zona in cui l'organizzazione è rappresentativa⁵⁷, trovando applicazione per un periodo determinato compreso tra 60 giorni e 12 mesi.

Al fine di definire un intervento unitario a livello locale le organizzazioni interprofessionali possono adottare decisioni la cui efficacia è *ultra partes* e diventa vincolante in una o più zone specifiche per tutti gli operatori che non appartengono a tale organizzazione, a condizione che l'organizzazione interprofessionale copra almeno il 65% delle attività svolte in almeno due dei seguenti settori: produzione, trasformazione o commercializzazione del prodotto in questione nel corso dell'anno precedente nella zona o nelle zone interessate di uno Stato membro, e ne faccia apposita domanda alle autorità nazionali competenti e le norme da estendere ad altri operatori riguardino le misure relative alle organizzazioni interprofessionali di cui all'art. 13, lett. da a) a g) e non arrechino danni ad altri operatori nello Stato membro interessato o nell'Unione.

Non deve stupire l'ampia disciplina riservata al settore

dell'acquacoltura nella politica europea, se si considera il livello che tale settore ha raggiunto nel mercato, quale prodotto alternativo alla pesca e caratterizzato da costi minori e da una "dichiarata" maggiore sostenibilità del prodotto. Alla acquacoltura, il legislatore europeo assegna obiettivi specifici coerenti con la Pcp e legittima la costituzione di associazioni di produttori specifici per il settore di riferimento⁵⁸.

L'istituzione e l'applicazione di norme comuni di commercializzazione sono volte a consentire di approvvigionare il mercato con prodotti sostenibili, di realizzare pienamente il potenziale del mercato interno dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e di facilitare le attività di mercato basate su una concorrenza equa, contribuendo in tal modo a migliorare la redditività della produzione.

Nel quadro vigente sono state tuttavia individuate alcune carenze per quanto concerne la capacità di conseguire gli obiettivi dell'OCM nel garantire la sostenibilità dei prodotti commercializzati nel mercato unico, soprattutto per l'assenza di criteri legati alla sostenibilità e per il limitato ambito di applicazione delle norme per quanto riguarda i prodotti interessati⁵⁹. Le norme sulla commercializzazione e le regole per l'informazione del consumatore in merito alla sostenibilità dei prodotti alimentari, compresi i prodotti della pesca, hanno un impatto rilevante sul consumo del prodotto, e quindi sulla sua domanda. In tal senso, l'approccio di filiera e di sistema che segna le fasi della produzione e della commercializzazione, nel senso della connotante dimensione relazionale tra gli operatori coinvolti dove i loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi, implica l'adozione di misure sostenibili per la salvaguardia delle risorse ambientali che coinvolgono il consumatore finale e, quindi, anche nell'ottica delle informazioni

contingentando la produzione, obiettivo assai diverso è quello perseguito dall'OCM della pesca ove la pianificazione diviene strumento necessario per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare salvaguardando le risorse ittiche nel periodo di riferimento.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. artt. 152 ss. reg. (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, modificato dal reg. (UE) 2017/2393 e, da ultimo, dal reg. (UE) 2021/2117.

⁽⁵⁷⁾ Ai sensi dell'art. 22 reg. (UE) 1379/2013 una organizzazione di produttori del settore della pesca è considerata rappresentativa se da essa proviene almeno il 55 % dei quantitativi del prodotto in questione commercializzati nel corso dell'anno precedente nella zona in cui si propone di estendere le norme.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. art. 7, par. 2, reg. (UE) 1379/2013.

⁽⁵⁹⁾ A tali fini è oggetto di discussione la revisione della norma da fare rientrare nel contesto della strategia "from Farm to Fork" di cui alla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020)381.

che vengono a lui veicolate. Le norme sulla commercializzazione devono garantire un livello elevato di tutela della salute umana, pertanto, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura immessi sul mercato dell'Unione, indipendentemente dalla loro origine, devono essere conformi alle norme applicabili in materia di sicurezza degli alimenti e igiene.

In quanto obiettivo direttamente collegato alle finalità dell'OCM, ai sensi dell'art. 35 reg. (UE) 1380/2013, il regolamento dell'OCM destina uno spazio rilevante alle informazioni al consumatore, e mira a fornire indicazioni al consumatore attraverso l'etichettatura dei prodotti ittici quale elemento chiave per promuovere scelte di acquisto sostenibili e contribuire in tal modo al conseguimento del più ampio fine riconducibile alla sostenibilità della pesca. Le informazioni trasmesse attraverso l'etichetta rivestono, pertanto, un ruolo significativo ai fini del perseguimento di una pesca sostenibile, a cui propende il legislatore europeo. Ciò in quanto nel settore alimentare gli obblighi informativi costituiscono una componente strutturale per garantire la sicurezza alimentare e si articolano attraverso un complesso sistema caratterizzato da norme imperative funzionali a limitare le asimmetrie informative e a mirare alla creazione di scelte consapevoli da parte del consumatore, nonché al perseguimento di istanze di efficienza che, nel mercato alimentare, risponde a finalità concorrenziali e, prima ancora, a quelle di sicurezza del consumo degli alimenti. Nel contesto in esame, le indicazioni previste nell'ambito dell'OCM

acquisiscono rilievo sulle scelte dei consumatori, tradizionalmente sensibili ai temi della tutela delle risorse marine, e quindi sul sistema della pesca e della sua commercializzazione.

Non a caso, le regole sull'informazione costituiscono una componente dell'OCM, ex art. 1 Reg. (UE) 1379/2013, in quanto permettono ai consumatori di effettuare scelte compatibili con gli obiettivi di sostenibilità. Il regolamento definisce, a tale proposito, le informazioni obbligatorie e le informazioni facoltative da fornire per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (preimballati e non preimballati) che rilevano in modo significativo sotto il profilo della sostenibilità del prodotto (*i.e.* metodi di produzione e zone di cattura, attrezzi da pesca utilizzati), e quindi più in generale sull'attività di pesca.

L'art. 35 reg. (UE) 1379/2013, fatte salve le disposizioni orizzontali di cui al reg. (UE) 1169/2011 relative alle informazioni al consumatore di alimenti⁶⁰, indica disposizioni aggiuntive per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura in materia di indicazioni obbligatorie da riportare sull'etichetta che accompagna il prodotto⁶¹. Tali indicazioni obbligatorie rappresentano disposizioni dotate di specialità rispetto a quelle generali del reg. (UE) 1169/2011 e destinate, quindi, a trovare applicazione nel settore della pesca unitamente alle disposizioni facoltative di cui all'art. 38 del reg. (UE) 1379/2013, circa l'indicazione della zona di cattura o di produzione⁶², e all'art. 39 del reg. (UE) 1379/2013 per quanto concerne le informazioni supplementari

⁽⁶⁰⁾ Ampia la trattazione in dottrina v., *ex multis*, L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 658; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 207; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2014, 13; S. Bolognini, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2012, 613; Ead., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012. Segnatamente alle regole informative e alla tutela della salute del consumatore v. I. Canfora, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, 127; infine sia lecito rinviare a N. Lucifero, *Etichettatura degli alimenti* (voce), in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, 210.

⁽⁶¹⁾ Indicazioni obbligatorie che comprendono la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico; il metodo di produzione, in particolare mediante i termini "...pescato..." o "...pescato in acque dolci..." o "...allevato...", la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria di attrezzi da pesca usati nella cattura di pesci, come previsto nella prima colonna dell'allegato III del presente regolamento; il termine minimo di conservazione, se appropriato; se il prodotto è stato scongelato, requisito che tuttavia non si applica agli ingredienti presenti nel prodotto finito; agli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione; ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura precedentemente congelati per ragioni di sicurezza sanitaria, conformemente all'allegato III, sezione VIII, del reg. (CE) n. 853/2004; ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura che sono stati scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, marinatura, essiccazione o ad una combinazione di uno di questi processi.

facoltative e purché siano chiare, inequivocabili e verificabili⁶³. L'art. 39 del reg. (UE) 1379/2013 fornisce un elenco aperto che, pertanto, può prevedere altre informazioni, fermo restando il rispetto dei requisiti di cui all'art. 36 reg. (UE) 1169/2011.

La scelta del legislatore di inserire le regole sull'informazione nel contesto della regolazione del mercato dei prodotti della pesca è espressione di una prospettiva più ampia che lega le regole della produzione alle regole della commercializzazione, di cui l'informazione è una componente assai importante. D'altronde è indubbio che l'etichetta veicoli le informazioni sul mercato e rappresenti la sede privilegiata anche per indirizzare il consumatore verso la scelta di prodotti del settore della pesca o dell'acquacoltura sostenibili, sulla base di indicazioni di tipo ambientale, etico o sociale, oppure relative alla tecnica di produzione o sul contenuto nutrizionale del prodotto con un effetto che non si esaurisce nella sola fase del consumo, ma che ha una ricaduta sull'approvvigionamento, e quindi, infine, sulla gestione delle risorse.

5.- La cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri per il rispetto delle norme della PCP. Il sistema di controllo europeo della pesca ai sensi del reg. (CE) 1224/2009

La disciplina della pesca è espressione di un diritto che resta prevalentemente sovrastatale, pur riconoscendo alcuni spazi alla sovranità agli Stati membri. Tuttavia, il diritto europeo della pesca, nel momento in cui ha sviluppato una disciplina particolarmente articolata per perseguire il fine della conservazione delle risorse biologiche marine e la gestione dell'attività di pesca attraverso un apparato regolatorio significativo e sofisticato, ha reso necessario definire un coordinamento tra le Istituzioni europee e gli Stati membri.

In particolare, nella trama del legislatore vi è un'evidente volontà di creare un coordinamento delle competenze affinché lo Stato membro, pur nell'esercizio della sua sovranità, rispetti le finalità della Pcp, tenendo anche conto degli aspetti socioeconomici che possono avere rilevanza a livello locale. Nella definizione di una politica comune particolarmente ambiziosa, destinata a far conciliare sotto la definizione di "pesca sostenibile" una stringente disciplina per la regolamentazione del settore, acquisisce rilievo il rispetto delle norme della Pcp mediante l'adozione di un sistema di controllo della pesca che segue un approccio globale, integrato e comune⁶⁴, ed esige una cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione⁶⁵.

Nel sistema delle regole della Pcp, la cooperazione diviene centrale con riguardo al regime di controllo della politica comune della pesca, la cui disciplina vigente è ricompresa nel reg. (CE) n. 1224/2009, da

⁽⁶²⁾ L'indicazione della zona di cattura o di produzione di cui all'art. 35, par. 1, lett. c) del reg. (UE) 1379/2013 reca: nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, la denominazione scritta della sottozona o divisione compresa nelle zone di pesca della FAO, nonché la denominazione di tale zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure una carta o un pittogramma indicante detta zona o, a titolo di deroga da tale requisito, per i prodotti della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27) e dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37), la denominazione della zona di pesca FAO; nel caso di prodotti della pesca catturati in acque dolci, la menzione del corpo idrico di origine dello Stato membro o del paese terzo di origine del prodotto.

⁽⁶³⁾ In aggiunta alle informazioni obbligatorie richieste a norma dell'art. 35 del reg. (UE) 1379/2013, le informazioni seguenti possono essere fornite su base volontaria, fermo restando che deve essere sempre possibile verificarle, e non devono occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie, a condizione che siano chiare e inequivocabili: la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; la data dello sbarco dei prodotti della pesca o informazioni riguardanti il porto di sbarco dei prodotti; informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca ai sensi della seconda colonna dell'allegato III; nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, informazioni sullo Stato di bandiera del peschereccio che ha catturato tali prodotti; informazioni di tipo ambientale; informazioni di tipo etico e/o sociale; informazioni sulle tecniche e sulle pratiche di produzione; informazioni sul contenuto nutrizionale del prodotto.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. art. 36 reg. (UE) 1380/2013.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. considerando 12 reg. (CE) 1224/2009 ove si rileva che al fine di promuovere il rispetto delle norme della politica comune della pesca è opportuno intensificare la cooperazione e il coordinamento fra gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia comunitaria di controllo della pesca. In particolare, la Commissione Europea ha un ruolo di coordinamento e supervisione nella gestione delle risorse ittiche, sviluppando proposte legislative e garantendo l'applicazione delle regole della Pcp. Essa propone quote di pesca, limiti di cattura e misure tecniche, in base ai pareri scientifici forniti dal Consiglio Internazionale per l'Esplorazione del Mare (ICES) e da altri organismi scientifici. La Commissione si occupa inoltre di monitorare l'applicazione del regolamento sul controllo della pesca da parte degli Stati

ultimo modificato con il reg. (UE) 2023/2842, le cui finalità si inseriscono nell'ambito della Pcp⁶⁶, e si applica, ai sensi dell'art. 2, «a tutte le attività rientranti nella Pcp praticate sul territorio degli stati membri o nelle acque dell'Unione o, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato membro di bandiera, da cittadini degli Stati membri». Invero, ai fini dei controlli, gli Stati membri sono tenuti a controllare le attività esercitate da ogni persona fisica o giuridica sul proprio territorio o nelle acque sottoposte alla loro sovranità e giurisdizione⁶⁷. Una attività che trova applicazione attraverso gli organi di polizia e, più in particolare, mediante ispezioni e controlli alle attività di pesca, ed ugualmente a quelle di trasformazione e immagazzinaggio dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura con il fine di sottoporre tutti gli attori della filiera al medesimo regime. Va detto che il reg. (UE) 1224/2009 ha subito diversi interventi emendativi e, pur essendo in vigore precedentemente alla riforma della politica comune della pesca del 2013, fornisce un quadro normativo completo che ben si integra con le finalità che la Pcp intende perseguire. Secondo tale disposizione, la Pcp è volta a garantire che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare. Il controllo – che assoggetta alle medesime regole anche la pesca non professionale per le motivazioni

anzidette – include il rispetto delle condizioni di accesso alle acque e alle risorse, nonché il rispetto dei requisiti che si riferiscono alle possibilità di pesca, allo sforzo di pesca e alla gestione della flotta, e si estende anche alle regole di commercializzazione dei prodotti della pesca, e con essa alla vendita al dettaglio e ai trasporti.

La competenza degli Stati membri riguarda, oltre all'istituzione di organi di polizia ai fini dell'esecuzione delle norme europee, anche la repressione, attraverso un apposito apparato sanzionatorio, delle infrazioni riscontrate che trovano il loro riferimento normativo negli artt. 7 ss. del d.lgs. 4/2012⁶⁸. Tuttavia, se da un lato l'art. 89 del reg. (CE) 1224/2009 riconosce la piena competenza degli Stati membri anche nella quantificazione e nella previsione delle sanzioni accessorie, l'art. 90 riporta testualmente l'elenco di quelle infrazioni che qualifica come "gravi" in funzione della gravità dell'infrazione e della natura del danno arrecato che si riflette in misure accessorie come previsto dall'art. 92, e disciplinato a livello interno dagli artt. 14 e 15 del d.lgs. 4/2012.

L'istituzione di un regime di controllo per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca si applica attraverso una leale cooperazione tra gli Stati membri e stabilisce le responsabilità condivise tra la Commissione e gli Stati membri nel monitoraggio e nel controllo delle attività di pesca. Gli Stati membri devono garantire il rispetto delle quote di pesca, mentre la Commissione ha il potere di intervenire e sanzio-

memberi per garantire il rispetto delle regole. Gli Stati membri, invece, hanno la responsabilità di implementare e far rispettare le regole stabilite dalla Pcp a livello nazionale. Ogni Stato membro gestisce le flotte di pesca che operano nelle sue acque, suddivide le quote di pesca assegnate dall'Unione europea e vigila sul rispetto delle regole da parte dei pescatori nazionali. Inoltre, sono incaricati di raccogliere dati sulle catture e sull'impatto delle attività di pesca.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Corte di giustizia, 10 febbraio 2022, n. 564, causa C-564/20, *Sea Fisheries*.

⁽⁶⁷⁾ L'art. 5 reg. (CE) 1224/2009 dispone che gli Stati membri controllano le attività esercitate nel quadro della politica comune della pesca da ogni persona fisica o giuridica sul loro territorio e nelle acque sotto la loro sovranità o giurisdizione, in particolare le attività di pesca, i trasbordi, i trasferimenti di pesce nelle gabbie o in impianti di acquacoltura inclusi gli impianti di ingrasso, lo sbarco, l'importazione, il trasporto, la trasformazione, la commercializzazione e il magazzinaggio di prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Gli Stati membri controllano inoltre l'accesso alle acque e alle risorse e le attività esercitate al di fuori delle acque comunitarie da pescherecci comunitari battenti la propria bandiera e, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera, dai propri cittadini. Gli Stati membri adottano misure adeguate, mettono a disposizione le risorse finanziarie, umane e tecniche e creano le strutture tecnico-amministrative necessarie per assicurare il controllo, l'ispezione e l'esecuzione delle attività esercitate nell'ambito della politica comune della pesca. Essi mettono a disposizione delle proprie autorità competenti e dei propri funzionari tutti i mezzi adeguati ai fini dello svolgimento delle relative mansioni. Ogni Stato membro provvede affinché il controllo, l'ispezione e l'esecuzione delle norme siano effettuati in maniera non discriminatoria per quanto concerne settori, pescherecci o persone e sulla base della gestione dei rischi. In ogni Stato membro vi è un'unica autorità competente che coordina le attività di controllo di tutte le autorità di controllo nazionali.

⁽⁶⁸⁾ Le sanzioni sono principalmente di ordine amministrativo, fatto salvo che il fatto non costituisca reato, e trovano una diversa gradazione in ragione della gravità della sanzione contestata.

nare gli Stati che non rispettano gli obblighi.

Più nello specifico, l'art. 117 del reg. (UE) 1224/2009 prevede una forma di cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali responsabili del controllo del rispetto delle norme della Pcp e la Commissione. Ai fini della suddetta cooperazione, il secondo paragrafo dell'art. 117 reg. (UE) 1224/2009 dispone che sia istituito un sistema di assistenza reciproca che comprende norme sullo scambio di informazioni a seguito di una richiesta o su base spontanea. Il quarto paragrafo dell'art. 117 prevede che, a partire dal 10 gennaio 2026, la Commissione possa stabilire, mediante atti di esecuzione, norme in materia di assistenza reciproca riguardanti: la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, i paesi terzi, la Commissione e l'organismo da essa designato; la designazione dell'autorità unica degli Stati membri; la comunicazione delle misure di follow-up adottate dalle autorità nazionali a seguito dello scambio di informazioni; le richieste di assistenza, comprese le richieste di informazioni, di misure e di notifiche amministrative, e la fissazione dei termini di risposta; la comunicazione di informazioni senza preventiva richiesta; le relazioni degli Stati membri con la Commissione e i paesi terzi⁶⁹.

La disciplina sui controlli, che qui può trovare solo cenno, rappresenta un sistema particolarmente articolato, che resta funzionalmente collegato alle disposizioni sulla regolazione del mercato della pesca con cui si intreccia, la cui efficacia è rimessa all'iniziativa degli Stati membri in termini di organi di polizia che agiscono sul territorio ed efficacia dei controlli e, necessariamente, al regime sanzionatorio applicato.

6.- Conclusioni

La disamina effettuata mette in evidenza un quadro disciplinare particolarmente articolato che, pur presentando una sua organicità ed una unitarietà retta

dai suoi principi e dalle sue regole, si propone nuovi ed ambiziosi obiettivi in linea con la strategia europea sulla sostenibilità. Il perseguimento di un obiettivo unitario, individuato all'art. 1 del reg. (UE) 1380/2013 e rappresentato dalla conservazione delle risorse biologiche marine e dalla gestione dell'attività di pesca, si concretizza in una serie di disposizioni che concorrono a definire il concetto di "pesca sostenibile". Il regolamento OCM, in quanto parte integrante della Pcp, si propone di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sostenibilità della pesca attraverso regole previste per il mercato e per la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. In questo modo si concretizza il dialogo tra le norme destinate al governo della pesca, e quindi dell'approvvigionamento ittico, con quelle destinate alla commercializzazione del prodotto. Invero, il fine della conservazione delle risorse biologiche marine non si esaurisce negli interventi che interessano la pesca, ma si estende anche alle regole del mercato con il coinvolgimento degli attori della filiera, tra cui, in particolare, le organizzazioni dei produttori a cui è affidata, per il ruolo rilevante che hanno acquisito, la promozione di una attività di pesca redditizia e sostenibile. Le informazioni trasmesse al consumatore rappresentano una ulteriore componente essenziale nel veicolare sul mercato un concetto di pesca che pratica modalità sostenibili e, quindi, compatibili con la conservazione delle risorse marine.

Deve essere considerato che attraverso i diversi momenti che hanno segnato l'evoluzione della PCP, il regolamento sull'OCM della pesca è passato dall'essere espressione di una politica di mercato, in parte fatta propria dall'esperienza più datata della politica agricola comune, ad essere una politica dinamica orientata al mercato in funzione dell'esigenza conservativa e guidata da un fine comune che ruota attorno alla sostenibilità dell'attività di pesca compendiando in tal modo i diversi profili della dimensione tridimensio-

⁽⁶⁹⁾ Le disposizioni in materia di cooperazione tra Stati membri e Commissione del reg. (CE) 1224/2009, trovano la loro attuazione nel reg. di esecuzione (UE) 404/2011 della Commissione dell'8 aprile 2011 recante modalità di applicazione del reg. (CE) 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca. L'art. 154 del regolamento di esecuzione prevede che, qualora uno Stato membro venga a conoscenza di un potenziale inadempimento delle norme della politica comune della pesca, in particolare di un'infrazione grave di cui all'art. 90, par. 1, del regolamento sui controlli, o abbia fondati motivi di ritenere che tale infrazione possa verificarsi, lo notifica immediatamente agli altri Stati membri interessati, alla Commissione o all'organismo da essa designato. Tale comunicazione è corredata di tutte le informazioni necessarie ed è effettuata per il tramite dell'autorità unica di cui all'art. 5, par. 5, reg. (CE) 1224/2009.

nale della sostenibilità. È significativo che i regolamenti del 2013, che reggono l'attuale politica europea della pesca, trovino la luce in un momento storico ancora lontano dalla strategia del Green deal europeo, pur anticipandola in concreto per il settore della pesca.

Sebbene vi siano ancora ambiti su cui il legislatore europeo è chiamato ad intervenire sempre nello spirito di contribuire ad aumentare la sostenibilità dei sistemi alimentari sostenibili e il miglioramento dei risultati socioeconomici del settore, è indubbio che l'attuale sistema normativo sia stato in grado di definire un equilibrio tra le "capacità di pesca" e le "possibilità di pesca" all'interno del mercato unico. Una politica europea che è stata, e continua ad essere, come si rileva dagli atti interni alle Istituzioni europee⁷⁰, in continua evoluzione nella prospettiva di rafforzare la sostenibilità della produzione in funzione della domanda dei prodotti della pesca. Obiettivo che si vuole perseguire attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, a tali fini responsabilizzati.

ABSTRACT

Il contributo analizza l'evoluzione dell'Organizzazione Comune dei Mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura nel quadro della Politica Comune della Pesca, evidenziando il progressivo consolidamento del paradigma della sostenibilità quale principio guida dell'azione europea. L'analisi ricostruisce il percorso normativo che ha condotto all'attuale disciplina dell'OCM, mettendo in luce il ruolo delle misure di

mercato, delle organizzazioni dei produttori, dei sistemi di controllo e degli strumenti di gestione delle risorse biologiche marine nel perseguimento di una pesca ambientalmente sostenibile, economicamente competitiva e socialmente equilibrata. In tale prospettiva, il regolamento (UE) n. 1379/2013 emerge come uno strumento essenziale per integrare la dimensione economica del mercato con le esigenze di conservazione degli ecosistemi marini, di tutela della biodiversità e di sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, in un contesto caratterizzato dalla crescente centralità dell'approccio precauzionale, della gestione ecosistemica e del rendimento massimo sostenibile.

The essay examines the evolution of the Common Market Organisation for fishery and aquaculture products within the framework of the Common Fisheries Policy, highlighting the progressive consolidation of sustainability as a guiding principle of European action. The analysis retraces the regulatory developments that have led to the current CMO framework, emphasizing the role of market measures, producer organisations, control systems and marine resource management tools in achieving environmentally sustainable, economically competitive and socially balanced fisheries. In this perspective, Regulation (EU) No 1379/2013 emerges as a key instrument for integrating market objectives with the conservation of marine ecosystems, biodiversity protection and food security, within a policy framework increasingly shaped by the precautionary approach, ecosystem-based management and the pursuit of maximum sustainable yield.



⁽⁷⁰⁾ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 febbraio 2023, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* [COM(2023) 101].